

# 西方反失业财税理论与政策对我国的启示

伦玉君

(厦门大学 财政系, 福建 厦门, 361005)

**摘要:** 财政作为宏观调控的重要手段, 在促进就业与再就业过程中, 要正确处理好就业与经济增长、政府与市场、公平与效率以及就业与再就业之间的关系。要以经济适度增长为基础, 以深化改革为动力, 实施积极的扩大就业的财政政策。要实现经济增长与扩大就业的良性互动, 推进和谐社会建设。

**关键词:** 反失业理论; 就业; 财税政策

中图分类号: F810

文献标识码: A

文章编号: 1005- 2674 (2006) 01- 0067- 04

失业与就业是一个问题的两种表述, 是市场经济的伴生现象。自失业问题产生以来, 西方经济学家就对其进行了深入研究, 形成了各具特色的理论; 各国政府也将失业率列为重要的宏观调控目标, 祭出各种政策工具对其进行综合治理。财政作为政府实施宏观调控的重要手段在西方失业治理中发挥了重要作用。借鉴这些理论和政策对进一步完善我国就业与再就业财政政策, 构建和谐社会将起到积极的推动作用。

## 一、西方反失业经济理论与财税政策简要评述

西方发达国家的就业政策经历了从自由放任到政府积极干预的转变过程。

20 世纪以前, 发达国家的失业问题还不突出, 就业理论的核心是“萨伊定律”。认为随供求状况灵活波动的实际工资会使劳动力市场自动“出清”, 经济总是处于充分就业状态, 主张政府采取自由放任的经济政策。

到了 20 世纪 30 年代, 资本主义世界严重的经济危机引发了大规模失业。在这种情况下凯恩

斯对古典失业理论进行了重大修正, 提出了“有效需求不足”的失业理论和以政府干预为基础的就业政策, 主要包括扩张性的财政政策和货币政策以及政府干预对外贸易政策。如用举债的方式扩大政府开支; 增加政府公共事业投资, 承担社会福利责任; 政府直接投资或消费以弥补私人消费和投资的不足; 增加货币供应量; 扩大出口, 限制进口; 实行高额累进税政策提高消费倾向, 从而提高全社会就业水平。

20 世纪 60 年代末, 西方各国出现“滞胀”现象。新古典综合派的萨缪尔森、托宾等人面对菲利普斯曲线对通胀和失业间此消彼长交替关系的解释无力, 提出了“结构性失业”问题, 提出可通过对劳动力进行再培训, 发展职业介绍所, 提供劳动市场信息等政策减少结构性失业。

与有效需求不足理论相反, 供给学派认为就业问题是由于供给不足造成的, 税率过高是供给不足的主要原因, 增加就业必须大幅度减税。认为减税对就业的效应主要有: 一是个人所得税的减少能够增加储蓄和投资, 提高工作效率; 二是降低公司所得税能在单位成本不变的情况下提

收稿日期: 2005- 09- 10

作者简介: 伦玉君 (1972- ), 女, 吉林长春人, 厦门大学财政系博士研究生。主要研究方向: 财税理论与政策。

高公司收入,从而增加劳动需求,这比降低个人所得税更能增加就业;三是降低个人所得税税率能够有效提高非雇员性质的个体,特别是小企业所有者的积极性,从而增加就业。同时强调在降低税率的同时要减少政府支出。

货币学派经济学家将失业问题归结为“自然失业率”假说,提出供给管理政策。指出政府可以通过改善劳动力市场降低自然失业率。具体措施包括:一是完善就业机构,为失业人员提供就业信息并进行培训,并提出用减税的办法鼓励企业雇用培训失业者。二是降低最低工资标准,对雇用文化技术低的工人的企业进行补贴。三是实行负所得税政策,对收入低于一定标准的家庭按其实际收入的大小给予补贴,鼓励人们去工作而不是坐享失业补助。四是鼓励劳动力流动。对失业率高的地区提供就业补贴;给跨地区流动的工人以经费资助;取消对工人流动所设置的人为障碍等。

发展经济学家认为,发展中国家的失业问题有别于发达国家,不能完全适用上述失业理论。指出发展中国家的主要问题不是需求不足,而是缺乏物质资本,产业结构欠发展及市场体系不健全。并针对发展中国家特点提出了相应的就业理论,较有代表性的是刘易斯的二元经济模型和托达罗模型。刘易斯针对发展中国家农业人口众多,剩余劳动力丰富的特点,提出通过工业化途径解决失业问题。然而,许多发展中国家由于农村人口大量进城,导致城市失业越来越严重。对此,托达罗进行了修正,强调解决城市失业的根本出路在于缩小城乡收入差距和发展农村经济,片面发展城市工业,只会导致失业在城乡间的转移。认为发展中国家要着力扩大农村就业,否则单纯扩大城市就业,制定最低水平工资线,对失业者补贴会扭曲要素价格体系,会引出更多农村剩余劳动力进城,加大城市失业率。建议政府要重视初、中等教育和职业教育,改善公共设施和生活条件,鼓励农村综合开发,促进农业和农村发展,从而缓解农村人口向城市流动,减少和降低城市失业率。

总的来看,西方经济学家总是针对不同时期失业问题的不同特点提出不同的理论和政策。对我国而言,一定要立足本国国情有针对性地加以借鉴,以下几点尤其值得汲取:一是要把就业问题作为国家宏观调控的重要目标来考虑。二是要

大力发展经济,创造就业机会。三是要针对不同时期的失业问题相机抉择财政政策,并要重视财政政策与货币政策、人力资本政策、收入政策、产业政策等各项政策工具的协调配合与综合运用,同时提供有效的制度激励。四是要建立健全劳动力市场,完善劳动力保障体系,保护劳动力市场的竞争。五是要重视发展劳动密集型产业、第三产业及中小企业等吸纳就业多的产业和行业,为其提供更多的政策优惠。六是要加速发展农村经济,消除城乡二元经济结构,减少城市的向心力,以保证国内各地区间经济的平衡发展,这是解决发展中国家就业问题的根本途径。

## 二、完善我国就业与再就业财税政策的总体思路

近年来,我国就业问题日益严峻,成为制约我国建设和谐社会和促进经济全面、协调、可持续发展的突出问题。借鉴西方失业理论,完善我国就业与再就业财税政策要妥善处理以下四方面关系:

1. 处理好就业与经济协调增长的关系,实施就业与经济增长并重的经济发展战略。改革开放以来,经济持续高速增长对吸纳就业起到了积极作用,功不可没。然而经济的高增长并没有带来相应的高就业。根据统计资料,1978-1989年间,我国就业对GDP的弹性值为0.311,1990-1996年该指标为0.107,1997年为0.13,目前仅为0.1左右,经济增长的就业弹性呈现出边际递减的趋势。究其原因,就业增长一是取决于经济增长,二是取决于就业弹性,而就业弹性与一国的经济增长模式和宏观经济发展战略密切相关。我国是劳动力资源相对过剩而资本相对短缺的国家,却选择了一条由劳动密集转向资本密集的经济增长之路,资本替代了劳动力的增长,资本深化以及由此引起的经济增长对就业的“挤出效应”自然日益明显。在宏观经济政策取向上,1993年以来,我国相继经历经济“软着陆”时期的物价稳定和亚洲金融危机以来的促进增长阶段,总体上选取的是以经济增长为主的宏观政策目标,就业目标基本上成为经济增长目标的副产品和派生物。针对我国国情,以经济增长带动就业增长的思路亟待扭转。目前宜选择“以就业为中心”的经济增长模式,力戒“无就业的增长”。宏观政策取向也要从促进增长转向就业与经济增长并重,使经

济的高速增长和资本投入成为持续创造就业的过程。为此,在注重经济效率的同时,要大力发展就业容量大和就业弹性高的产业和行业,如劳动密集型产业、第三产业、中小企业及个体私营等非公有制经济。

2. 处理好政府和市场的关系,通过深化改革和加快发展解决经济社会发展中的就业问题。在解决我国的就业问题上,政府和市场要双轮驱动。一是要倡导和坚持市场就业原则,充分发挥市场配置劳动力资源的基础性作用;二是要加强劳动力供需宏观调控,综合运用各种政策工具调控失业率,加快培育、发展和完善劳动力市场。我国失业问题成因复杂,既有总量过剩型失业,又有体制转轨型失业,还有结构性失业和资本深化型失业。就业中的许多问题都是由经济体制改革不彻底和劳动制度不完善引起的,与我国经济体制改革进程密切相关。只有通过深化改革和加快发展才能解决改革和发展中出现的失业问题。

3. 处理好公平与效率的关系,实现经济与就业的良性循环和持续增长。就业问题直接涉及社会公平。如何处理经济效率与就业公平这对矛盾,决定着一国未来的经济发展和政策选择。长期以来,效率被视为矛盾的主要方面,效率优先、兼顾公平被奉为经济发展的基本原则。但是,如果将这一原则适用于就业问题,必然导致失业的扩大。在就业问题上,微观经济无疑是效率绝对优先的,这是由资本的力量所决定的。宏观经济也是效率相对优先的,因为一定的效率是公平的前提。片面追求效率将使失业率迅速上升,导致贫富分化和社会不稳定,扭曲效率发生的社会环境,最终效率也将失去进一步提高的物质基础;而若以牺牲效率为代价来换取就业公平,势必延缓经济增长,降低国家的竞争能力。因而在就业公平与经济效率的权衡上,二者必须兼顾并重不可偏废。在这个意义上,失业率是效率和公平的结合点,同时失业率也是近期和长期经济社会发展目标的结合点,只有处理好当前的就业问题,才有经济社会的可持续发展。

4. 处理好就业与再就业的关系,兼顾当前与长远。就本质而言,就业和再就业是源和流的关系,就业是源,再就业是流。治理失业要把握好源和流的关系,强化源头治理,从症结上解决问题。就税收政策的制定而言,处理好就业和再就业的关系就是要处理好当前与长远的关系,鼓励

就业的税收政策要考虑一定的长期性,以产生稳定的心理预期,而针对一定时期的下岗失业人员的再就业政策则是具有过渡色彩的短期措施,不宜做长期考虑。

### 三、我国促进就业与再就业财税政策选择

总的来说,就是要以经济适度增长为基础,以深化改革为动力,通过适度扩大就业财政支出,提供有效的财政税收政策优惠,完善社会保障等手段,实施积极的扩大就业的财政政策,努力创造更多的就业机会,以维护就业公平与经济效率的有机统一,实现经济增长与扩大就业的良性互动。

1. 确保适度的经济增长速度,扩大国民经济总量拉动就业需求。我国自1998年开始实施积极财政政策以来,通过财政政策的乘数作用,对经济快速增长及社会就业量的提高起到了积极的促进作用。7年来每年拉动GDP增长1.5—2个百分点,每年创造就业岗位200多万个。根据我国当前的失业状况来,总量过剩型失业仍是主要矛盾。今后,财政政策要注意调整资金投向,保证国民经济有一个较高的增长速度拉动劳动力需求。一是扩大多元化投资。政府既可以通过增发国债等方式直接扩大公共投资,也可以财政贴息的方式支持非政府部门对基础产业和基础设施的投资,还可采取税收优惠、加速折旧等方式引导企业和个人扩大生产性投资。二是扩大城乡国内消费需求,促进生产和就业规模的扩张。我国目前就业状况在一定程度上是消费不足尤其是农村消费不足导致经济增长乏力所致。因此要积极努力增加城乡居民特别是低收入者的货币收入,缩小城乡差距,促进生产和就业规模的扩大。三是积极扩大出口,大力发展外向型经济,为我国劳动力在国外市场上寻找更广泛的就业机会。

2. 适度增加就业财政支出,强化财政对就业和再就业工作的支持。一是要把就业投入列为财政预算予以重点保证,加强管理,确保再就业资金专款专用。二是要重点扩大公共工程建设支出,千方百计增加就业机会。在要着力加强财政对人力资本的投资特别是对教育的投资、提高人口素质、改善就业结构的同时,各级财政要积极支持建立公共就业服务制度,专门安排资金对下岗失业人员提供免费职业介绍和再就业培训,培养适应市场需要的专业技术人才,提高下岗失业人员

的就业能力。

3. 进一步完善促进就业与再就业的财税优惠政策, 提高经济增长的就业弹性。一是要适当扩大就业税收优惠的对象及范围。在妥善解决好失业群体中最困难的国企下岗人员失业问题的同时, 对城镇新增劳动力自主创业也应给予同等的税收优惠待遇。这样做既体现公平原则, 又体现效率原则, 还有利于社会稳定。二是要与产业政策配合, 鼓励就业弹性大的产业和行业快速发展。产业是就业增长的载体, 产业结构调整是解决就业的一个有效途径。第三产业投资少、效益高、就业容量大; 中小企业、非国有经济以及各种非正规就业形式已经日益成为我国解决就业问题的主渠道。财政可通过减免税、补贴等形式鼓励这些行业、部门的发展, 要不分所有制性质给予其同等的财政优惠待遇和公平的经济环境。在兼顾就业公平的同时, 优惠重点应有选择地放在与科技进步相关的新兴行业, 高新技术行业, 以及社会急需而又发展滞后的产业和行业, 提高就业的经济效率和国际竞争力。三是要运用财税政策, 协调地区经济发展, 减少区域差异引发的结构性失业。要进一步规范中央财政转移支付制度, 有效发挥转移支付在缩小地区经济发展差异特别是在协调各地就业平衡中的作用。通过政府间的转移支付政策, 可使全国各地的公共服务水平逐步趋于均衡, 使社会成员不会因地域差异影响就业。在税收政策上, 可给予落后地区中的一些重要产业部门和企业以投资抵免或加速折旧的优惠, 提高资本积累能力, 扩大生产, 提供更多的就业岗位。对采掘业、矿产业这些利用自然资源较多, 同时吸收劳动力较多的中西部地区的重点产业, 给予减免资源税、增加增值税抵扣项目的优惠, 以减轻其税收负担, 增强吸纳就业的能力。四是要鼓励发展教育和就业培训。运用各种财税优惠政策积极推行公办、民办、民办公助等多种办学方式以市场就业需求为导向, 在提高高等教育质量的同时, 大力发展职业技术教育。五是要引导

农村剩余劳动力合理有序流动, 减轻农村剩余劳动力对城镇下岗职工再就业的压力。财政政策要有利于农业产业化经营, 对就地安置农村剩余劳动力的非农产业和乡镇企业给予财政补贴或减免税优惠, 缩小城乡就业差别。

4. 加快社会保障体系建设, 缓解失业压力。从各国实践经验看, 完善的社会保障制度是反失业财政政策体系中必不可少的组成部分, 有的学者将其称为反失业的“稳定器”和“安全网”, 既是解决失业人员基本生活保障的重要手段, 也为劳动力的合理流动提供了有效的制度保证。现实生活中, 社会保障制度的不完善阻碍了劳动力向非公有制经济部门的流动, 也制约了城市再就业率的提高。因此, 要逐步取消不同所有制企业间福利待遇的差别, 建立覆盖城乡劳动者的社会保障体系, 降低劳动力转移成本, 使失业人员及劳动力的合理流动后顾之忧。

#### 参考文献:

- [1] 曲顺兰. 税收对就业的影响及其政策选择 [J]. 税务研究. 2005, (6).
- [2] 胡代光. 西方经济学说的演变及其影响 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [3] 齐良书. 发展经济学 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2002.
- [4] 杨宜勇. 就业理论与失业治理 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2000.
- [5] 夏杰长. 反失业的财政政策 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
- [6] 顾建平. 中国的失业与就业变动研究 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2003.
- [7] 中国的就业状况和政策 [N]. 人民日报, 2004-04-27.
- [8] 赵红. 西方失业理论及其就业对策 [J]. 云南财贸学院学报, 2000, (5).

责任编辑: 郑洪昌